

Südafrika als Förderer kosmopolitischer Normen?

Plagemann, Johannes; Scholvin, Sören

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Plagemann, J., & Scholvin, S. (2011). *Südafrika als Förderer kosmopolitischer Normen?* (GIGA Focus Afrika, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276300>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Südafrika als Förderer kosmopolitischer Normen?

Johannes Plagemann und Sören Scholvin

„Unsere Regierung ist schlimmer als die Apartheidregierung“, erregte sich der südafrikanische Friedensnobelpreisträger und ehemalige Erzbischof Desmond Tutu am 4. Oktober. Er reagierte damit auf das Verhalten der südafrikanischen Regierung, die den Visumsantrag des Dalai Lama wochenlang ignoriert hatte, sodass dieser seine Einreise absagen musste. Am 7. Oktober hätte der Dalai Lama die Festrede zum 80. Geburtstag des Friedensnobelpreisträgers halten sollen.

Analyse

Südafrika verfügt als Zivilmacht auf den ersten Blick über nahezu optimale Voraussetzungen, um kosmopolitische Normen in Afrika zu stärken. Der politische Kosmopolitismus sieht in einer gestärkten, global vernetzten Zivilgesellschaft und in starken überstaatlichen Institutionen die Grundlage, auf der Demokratie und Menschenrechte verwirklicht werden können. Ein genauerer Blick auf Südafrika offenbart jedoch zahlreiche Probleme:

- Fremdenfeindlichkeit ist weit verbreitet und hat in den letzten Jahren mehrfach zu pogromartigen Ausschreitungen geführt. Arbeitslosigkeit und Armut vieler Südafrikaner bilden die Grundlage für Einstellungen, die gegen kosmopolitische Normen gerichtet sind.
- In der Außenpolitik hat für die Regierung inzwischen realpolitischer Pragmatismus Vorrang vor der Stärkung überstaatlicher Institutionen. Dies zeigt sich unter anderem im Umgang mit dem wegen Kriegsverbrechen angeklagten sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir und bei der von Südafrika maßgeblich mitgetragenen Aussetzung des Tribunals der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC).
- Andererseits zeichnet sich die südafrikanische Zivilgesellschaft als Förderer kosmopolitischer Normen aus. Immer wieder gelingt es ihr, an die Werte der Mandela-Zeit zu erinnern und die außenpolitische Debatte mitzubestimmen.
- Zudem ist der in Südafrika praktizierte Rechtspluralismus, der ein formelles Rechtssystem mit nicht-kodifiziertem traditionellem Recht lokaler Gemeinschaften verbindet, beispielhaft für die von Kosmopoliten geforderte „Anerkennung von Differenz“.

Schlagwörter: Südafrika, Kosmopolitismus, regionale Führungsmächte

Pfeiler einer kosmopolitischen Weltordnung?

Vertreter einer universalistischen politischen Ethik gehen davon aus, dass sich in einer zunehmend verflochtenen Welt Chancen für eine am Weltbürger und seinen individuellen, vorstaatlichen Rechten orientierte Politik ergeben. Universalistisch meint hier, dass jeder vernunftbegabte Mensch bestimmte politische Ansprüche stellt. Unabhängig von Kultur und Tradition werde niemand zum rechtlosen Untertan geboren. Auf dieser Annahme basierend fordern Vertreter des Kosmopolitismus wie Jürgen Habermas (1998) und David Held (2010), dass grundlegende Freiheits- und Mitbestimmungsrechte weltweit realisiert werden.

Der gegenwärtige Kosmopolitismus hat zwei Dimensionen: Zum einen impliziert er eine politische Ethik, die jedem Menschen qua Menschsein unveräußerliche Würde und Rechte zuspricht; zum anderen schreibt er im Zeitalter der Globalisierung einer auf kosmopolitischen Normen beruhenden Politik eine höhere Problemlösungskapazität zu. Aus Globalisierung plus Ethik bezieht der gegenwärtige Kosmopolitismus seine Konzentration auf das globale Individuum. Er greift die von Immanuel Kant rudimentär ausgearbeitete Vision eines „Weltbürgerrechts“ auf und passt sie dem frühen 21. Jahrhundert an: Die Durchsetzung kosmopolitischer Ideale erfordere eine Weltinnenpolitik nach globalen Regeln, die ökonomische, ökologische und politische Rechte garantiere. Objekt und Subjekt dieser Weltinnenpolitik ist der Weltbürger. Das Nationale erfährt eine Relativierung durch die globale Zivilgesellschaft.

Medientechnische Neuerungen wirken als Katalysatoren für eine kosmopolitische Ordnung. Sie erleichtern die politische Organisation und machen Informationen aus allen Teilen der Welt fast jedem zugänglich. Dank des Internets hat der „arabische Frühling“ auch südlich der Sahara Auswirkungen: In Uganda warnte Oppositionschef Kizza Besigye, das Land sei nach zwanzig Jahren nahezu uneingeschränkter Herrschaft von Yoweri Museveni „reif für eine Revolte wie in Ägypten“. Simbabwes Regierung ließ am 21. Februar 2011 46 Teilnehmer einer Diskussionsveranstaltung über die Ereignisse in Nordafrika verhaften und klagte sie des Landesverrats an. Kurz: Auch die geschicktesten Autokraten können kaum mehr verhindern, dass die Bürger ihrer Staaten die eigene Unfreiheit mit den Freiheits- und Mitbestimmungsrechten der Bürger anderer Staaten vergleichen. Oft bleibt nur

die gewaltsame Niederschlagung von Protesten. Zudem, so argumentiert mit Otfried Höffe (2009) einer der optimistischen Vertreter des Kosmopolitismus, fühlt sich die weltweite Öffentlichkeit auch bei fernen Katastrophen und Ungerechtigkeiten zunehmend betroffen: Eine „globale Solidaritätsgemeinschaft“ sei bereits erkennbar, wenngleich deren Aufmerksamkeit offenbar zeitlich und thematisch begrenzt ist.

Zu den Kräften von unten, die Legitimität und Machtmonopol der Nationalstaaten in Frage stellen, ohne sich einer klar verortbaren politischen Alternative anzuschließen, kommt der Trend der „Denationalisierung“ von oben: Staaten geben, wenn auch regional in sehr unterschiedlichem Ausmaß, Kompetenzen an überstaatliche Institutionen ab. Dass es sich hierbei nicht um ein rein europäisches Phänomen handelt, zeigt die Entwicklung verschiedener Regionalorganisationen im subsaharischen Afrika. So hat die Ostafrikanische Gemeinschaft (East African Community, EAC) im Jahr 2010 einen gemeinsamen Markt geschaffen: Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda müssen nationale Gesetze vor allem mit Hinblick auf Einwanderung und Zölle an Gemeinschaftsstandards anpassen und verzichten somit auf einen Teil ihrer nationalen Souveränität. Die Staaten der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (Southern African Development Community, SADC) verfügen seit sechs Jahren sogar über ein regionales Berufungsgericht, das zurzeit allerdings ausgesetzt ist.

Kosmopolitische Regionalmacht?

Trotz Machtverlagerung auf überstaatliche Institutionen spielen Staaten eine wichtige Rolle, wenn es um die Verwirklichung kosmopolitischer Normen geht. Sie bleiben bedeutende Akteure im internationalen System und sind auf nationaler Ebene Gewaltmonopolisten. In Afrika ist die Republik Südafrika derzeit der einzige Staat, von dem eine regionale Führungsrolle, die auf eine kosmopolitische Ordnung hinwirkt, erwartet werden kann. Südafrika hat den Übergang vom Apartheidregime zur Demokratie auf friedlichem Wege gemeistert. Sein politisches System garantiert Parteienpluralismus, eine unabhängige Justiz und Pressefreiheit. Im *Freedom-House-Ranking*, das politische und zivile Rechte misst, gehört Südafrika mit einem Wert von 2,0 auf einer Skala von 1,0 bis 7,0 zu den „freien Län-

dern“. Andere Staaten in Afrika, die zumindest eine subkontinentale Führungsrolle einnehmen, sind durch autoritäre Staatlichkeit und Unfreiheit ihrer Bürger gekennzeichnet: Nigeria rangiert mit 4,0 unter den nur „teilweise freien Ländern“. Äthiopien gehört mit 6,0 sogar zu den „nicht freien Ländern“. Ägypten dürfte trotz des „arabischen Frühlings“ angesichts der unvollständigen Demokratisierung seinen Wert von 5,0 nur leicht verbessern. Beim *Bertelsmann Transformationsindex*, der Demokratisierung und Marktwirtschaftlichkeit erfasst, rangiert Südafrika auf Platz 18 von 125 beobachteten Staaten und ist damit, abgesehen vom Inselstaat Mauritius, afrikanischer Spitzenreiter. Nigeria belegt Rang 66, Äthiopien und Ägypten sind noch weiter abgeschlagen.

Auch dass Südafrika aufgrund der außenpolitischen Last aus der Apartheidzeit eher als Zivilmacht statt als Hegemon auftritt (Erdmann 2007), bestärkt die Annahme, die Regenbognation könne kosmopolitische Normen in Afrika vertreten. In der Tat lesen sich die 1993 von Nelson Mandela (1993: 87) genannten sechs Pfeiler für die neue südafrikanische Außenpolitik wie ein kosmopolitisches Manifest: Umfassende Menschenrechte, weltweite Demokratieförderung, zwischenstaatliche Beziehungen auf Grundlage des Völkerrechts, Friedenssicherung und gewaltlose Konfliktregelungen, Vertretung *afrikanischer* (nicht: *südafrikanischer*) Interessen sowie Entwicklung durch internationale Wirtschaftszusammenarbeit. Menschenrechte, so Mandela (1993: 88), seien „das Licht, das unsere Außenpolitik leitet“. Diese Leitziele finden ihren Ausdruck bis heute darin, dass sich Südafrika um friedliche Regelungen für alle größeren Konflikte in Afrika – von der Elfenbeinküste über den Sudan bis in die DR Kongo – bemüht sowie das Verbot von Antipersonenminen und die Nichtverbreitung von Atomwaffen unterstützt. Südafrika war maßgeblich an der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag (International Criminal Court, ICC) beteiligt. Auch wirtschaftlich und wissenschaftlich ist Südafrika global verflochten. Die während der Präsidentschaft Thabo Mbekis lancierten kontinentalen Wirtschaftsinitiativen „African Renaissance“ und „New Partnership for Africa’s Development“ (NEPAD) zielen darauf ab, über gemeinschaftliche Politik die afrikanische Entwicklung voranzutreiben. Auf der globalen Ebene ist Südafrika in der G20 aktiv und tritt dort für wettbewerbsstärkende Regelungen, zum Beispiel in Bezug auf Agrarzölle und –subventi-

onen, ein. Die Süd-Süd-Kooperation wird über Foren wie BRICS (bestehend aus Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) und IBSA (Indien, Brasilien und Südafrika) vorangetrieben.

Anhand von vier Beispielen auf nationaler und internationaler Ebene betrachten wir im Folgenden die südafrikanische Politik aus kosmopolitischer Perspektive:

Xenophobe Gewalt

Immer mehr Menschen sind heute direkter als je zuvor von Globalisierungsprozessen betroffen. Dies, so die Hoffnung von Vertretern des Kosmopolitismus, ermöglicht die Einsicht in die moralische Verbundenheit mit dem Fremden. Damit stellt sich die Frage nach den individuellen Einstellungen der Südafrikaner. Fremdenfeindlichkeit ist die wohl offensichtlichste Form der Ablehnung kosmopolitischer Normen. Seit 1994 ist es in Südafrika wiederholt zu fremdenfeindlichen Gewaltausbrüchen gekommen. Ihren Höhepunkt erreichten sie im Mai 2008: 60 afrikanische Migranten starben und zehntausende wurden vertrieben, als sich eine Gewaltwelle rasch über mehrere Townships ausbreitete. Der bislang umfangreichsten Studie zu den Ereignissen von 2008 zufolge ist die Gewalt gegenüber Ausländern der Versuch eines Teils der südafrikanischen Bevölkerung, nationale Zugehörigkeit und damit verbundene Ansprüche zu artikulieren. Als Ursache für die Ausschreitungen wird die extrem hohe Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Marginalisierung insbesondere jüngerer Südafrikaner angesehen.¹ Seit den Ausschreitungen von 2008 gab es zwar keine koordinierten Angriffe mehr, wohl aber eine hohe Anzahl vereinzelter Übergriffe,² die allein im ersten Quartal 2011 zu 20 Toten, 40 Verletzten, 200 Plünderungen in von Ausländern betriebenen Geschäften und tausenden Vertriebenen führten. Im Juli 2011 starben zwei somalische Ladenbesitzer infolge eines Angriffs, der Zeugen zufolge von einer Stadträtin des African National Congress (ANC) provoziert wurde. In den Angriffen auf Geschäfte verdeutlicht sich die ökonomische Dimension der Fremdenfeindlichkeit. Unter den Anstiftern sind häufig Südafrikaner, die sich gegen unliebsame Konkurrenz zur Wehr setzen wollen.

1 Centre for the Study of Violence and Reconciliation, online: <www.csvr.org.za/docs/thesmokethatcalls.pdf> (16.10.2011).

2 Human Sciences Research Council, online: <www.hsrb.ac.za/HSRC_Review_Article-258.phtml> (16.10.2011).

Meinungsumfragen zeigen, dass Südafrika zu den Ländern weltweit gehört, in denen xenophobe Einstellungen am stärksten verbreitet sind: 83 Prozent der Südafrikaner haben kein oder wenig Vertrauen zu Ausländern. Eine deutliche Mehrheit in allen Bevölkerungsgruppen befürwortet die gegenwärtig hohen Restriktionen (u.a. Ausschluss von Gesundheitsdienstleistungen) gegenüber Einwanderern.³ Wichtige zivilgesellschaftliche Organisationen sehen die Reaktion der Regierung auf die Ausschreitungen seit 2008 als vollkommen unzureichend an; Teile der Regierung leugneten das Problem überhaupt. Für die im Mai 2008 begangenen Morde und Vergewaltigungen wurde bis heute keiner der Täter zur Rechenschaft gezogen.

Auch andernorts ist im Zuge der Globalisierung eine Renaissance nationaler, ethnischer und partikularer Identitäten zu beobachten. Die Bürger, so scheint es, sehen in dem wachsenden Austausch und einer steigenden Komplexität inter- und transnationaler Verflechtungen eine Bedrohung der eigenen Identität. Gleichzeitig produziert eine globale Wirtschaft Verlierer. Konkurrenz um Arbeitsplätze und Ressourcen verschärft die Ablehnung gegenüber Fremden. Diese Probleme zeigen sich in Südafrika an der verbreiteten Xenophobie und der damit einhergehenden Gewalt. Dem wirksam entgegenzutreten, kann politisch von Nachteil sein, was das anfängliche Schweigen der Regierung zu den Ausschreitungen 2008 erklären mag. Zwischen Mandelas kosmopolitischen Idealen und der Realität des südafrikanischen Alltags klafft eine erschreckend große Lücke.

Rechtspluralismus

Ein Jahr vor seiner Wahl zum Präsidenten betonte Mandela (1993: 88) die Achtung vor der Vielfalt als Lehre aus dem Apartheidregime. Dieses politische Credo schlägt sich im südafrikanischen Rechtspluralismus nieder: Gemäß der Verfassung von 1996 ist das traditionelle Gewohnheitsrecht lokaler Gemeinschaften, das *Customary Law*, von Gerichten anzuerkennen. Vorrang im Konfliktfall behält jedoch die südafrikanische *Bill of Rights*, eine Garantie individueller Grundrechte. Schon während der britischen Kolonialherrschaft und unter dem Apartheidregime war Gewohnheitsrecht von südafrikanischen Gerichten angewandt worden. Pri-

märes Ziel damals war die Kooptierung lokaler Autoritäten. Doch Unvereinbarkeiten von Gewohnheitsrecht und Bill of Rights sowie der Mangel an Flexibilität des zu Apartheidzeiten formalisierten Gewohnheitsrechts angesichts grundlegender soziokultureller, ökonomischer und politischer Umwälzungen riefen nach 1994 rasch Kritik am alten Rechtspluralismus hervor. Statt auf das formalisierte Gewohnheitsrecht abzustellen, erschien es nun plausibler, die aktuelle, informelle Rechtsauffassung in lokalen Gemeinschaften, das „gelebte Gewohnheitsrecht“, zu stärken. Tatsächlich hat sich dieses nicht kodifizierte, gelebte Gewohnheitsrecht als flexibel gegenüber gesellschaftlichem Wandel erwiesen. Mit den naturrechtlich begründeten Grund- und Menschenrechten der Bill of Rights weist es mehr Übereinstimmung auf als das durch Kolonialherrschaft und Apartheid verformte „offizielle“ Gewohnheitsrecht.

Damit entspricht diese Form des Rechtspluralismus der kosmopolitischen Vorstellung von Toleranz und Differenz auf der Basis einiger weniger substanzieller Werte. In der Praxis ergeben sich jedoch erhebliche Umsetzungsprobleme. Festzustellen, welches Recht in der jeweiligen Gemeinschaft tatsächlich aktuell gelebt wird, ist extrem zeitaufwendig und unterliegt oft weitreichenden Interpretationen der Gerichte. In wegweisenden Entscheidungen berufen sie sich daher auf die Bill of Rights, ohne die lokalen Normen näher zu betrachten. Nutznießer sind unter anderem Frauen, denen das Erbe ihrer verstorbenen Ehemänner mit Verweis auf das Gewohnheitsrecht abgesprochen wurde. Auch erlaubt die Kombination von Grundrechten und gelebtem Gewohnheitsrecht den Richtern eine Praxis, die sich immer mehr von Rechtsprechung zu Rechtssetzung bewegt (Bennett/Bleazard 2009). Einerseits wird so demokratisch legitimates, formalisiertes Recht an lokal gelebte Normen angeglichen und es entsteht ein hybrides, aber gleichsam genuin südafrikanisches Recht. Andererseits besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass traditionelles Recht nur schwer in die Strukturen westlicher Rechtsprechung (v.a. formaler Gerichtsprozess und stärkere Gewichtung individueller Rechte vor sozialer Harmonie) passt. Auch lässt es eine im engeren Sinne demokratische Legitimierung vermissen.

Doch Kosmopolitismus meint ausdrücklich nicht die blinde Übernahme vermeintlich universeller Werte des Westens. Vielmehr sehen seine Vertreter in der Globalisierung einen Prozess der *Eini-*

³ Afrobarometer Briefing Paper, 82, online: <http://afrobarometer.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=675> (16.10.2011).

gung auf und Entdeckung von geteilten Normen im Angesicht gemeinsamer Herausforderungen. Dabei ist zentral, was der Soziologe Ulrich Beck (2004) als „Anerkennung von Differenz“ beschreibt. In heterogenen Gesellschaften hat die Achtung kultureller Eigenheiten besonderen Wert. Trotz Umsetzungsproblemen weist der südafrikanische Rechtspluralismus in diese Richtung. Die gleiche funktionale Notwendigkeit von Toleranz gilt für eine kleiner werdende Weltgesellschaft. Kosmopolitismus meint also Harmonisierung und Differenzierung gleichzeitig: Einerseits erfolgt eine Harmonisierung nationalstaatlicher Gesetzgebung *von oben*, über die stetige Verbreitung universeller Menschenrechte; andererseits fordern das darin enthaltene Recht auf Kultur sowie neu belebte Rufe nach dem Schutz lokaler Identitäten in Form des gelebten Gewohnheitsrechts eine Differenzierung *von unten*, einen Regelppluralismus zugunsten eingeschränkter nationaler Souveränität.

Der Fall Omar al-Bashir

Am 4. März 2009 erließ der ICC einen Haftbefehl gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir. Ihm werden Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Last gelegt. In der nicht-westlichen Regierungswelt stößt der Haftbefehl weitestgehend auf offene Ablehnung. Als Vorsitzender der Afrikanischen Union (AU) sprach Mu‘ammar al-Qaddafi vom „Terrorismus der Ersten Welt“; der Haftbefehl diene dem Westen dazu, „seine ehemaligen Kolonien zu rekolonisieren“. Offene Kritik am AU-Vorsitzenden durch andere afrikanische Staaten gab es nicht. Auch Amr Moussa, Generalsekretär der Arabischen Liga, bekundete die Solidarität seiner Organisation mit al-Bashir und bezeichnete den Haftbefehl als „Versuch, die Stabilität und Einheit des Sudan zu unterminieren“. Südafrika hat sich teilweise aus dieser „Dritte-Welt-Solidarität“ ausgeklinkt. Wenige Wochen vor der Fußballweltmeisterschaft 2010 erklärte Staatspräsident Jacob Zuma, dass man das Völkerrecht respektiere und als Unterzeichner des ICC-Statuts entsprechende Reglements befolgen werde – und betonte gleichzeitig den gemeinsamen Standpunkt der AU, dem zufolge al-Bashir als amtierender Präsident nicht verhaftet werden solle. Dieser sagte den geplanten Besuch der Fußballweltmeisterschaft daraufhin ab.

Wie Zumas zwiespältige Aussage andeutet, ist die südafrikanische Außenpolitik im Fall al-Bashir keinesfalls vom Primat der Menschenrechte ge-

prägt. Tenor diverser Aussagen von ANC-Spitzenpolitikern ist, die Verhaftung al-Bashirs werde den Sudan destabilisieren. Beim AU-Gipfel in Kampala 2009 war Südafrika daher in führender Rolle bemüht, den Haftbefehl gegen al-Bashir zu verwässern. Die AU beschloss schließlich, dass ihre Mitglieder dem Haftbefehl nicht Folge leisten sollten. Zuma spricht sich mittlerweile dafür aus, dass die internationale Gemeinschaft ihre Beziehungen zum Sudan und zu al-Bashir „normalisieren“ solle. Trotzdem schränken Südafrikas Verpflichtungen und wiederholte Bekenntnisse zu Menschenrechten den Spielraum für eine rein realistisch-pragmatische Außenpolitik offenbar ein. Darin unterscheidet sich Südafrika von vielen anderen afrikanischen Staaten.

Es ist jedoch nicht die südafrikanische Regierung, die die kosmopolitische Verrechtlichung globaler Politik aus eigenen Stücken vorantreibt. Die angekündigte Verhaftung al-Bashirs ergab sich aus den Aktivitäten der südafrikanischen Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaftliche Organisationen und die oppositionelle Democratic Alliance übten vor der Fußballweltmeisterschaft besonders öffentlichkeitswirksam Druck auf die ANC-Regierung aus, um sie dazu zu bewegen, sich zur Umsetzung des Haftbefehls zu bekennen. Bereits nach dem AU-Gipfel in Kampala hatten südafrikanische Menschenrechtsorganisationen und herausragende Persönlichkeiten wie Richard Goldstone und Desmond Tutu die Unterstützung für den AU-Beschluss als „offene Missachtung der südafrikanischen Verfassung“ bezeichnet (*Mail & Guardian* 2009). Auch innerhalb des ANC gibt es Stimmen, die aus kosmopolitischer Sicht Hoffnung machen: Thandi Modise, Stellvertretende Generalsekretärin, sagte, „Kriegsverbrecher“ sollten „um jeden Preis“ vor Gericht gestellt werden (*Christian Science Monitor* 2010). Dass all diese kosmopolitischen Kräfte allerdings nur die Einreise al-Bashirs verhindern und nicht die außenpolitische Position der südafrikanischen Regierung in Bezug auf den AU-Beschluss ändern konnten, verdeutlicht die Grenzen ihres Einflusses.

Simbabwe und das SADC-Tribunal

Vom Jahr 2000 an beschleunigte Simbabwes Regierung die nationale Landreform und wich vom bis dato angewandten Prinzip „willing buyer – willing seller“ ab. Eine von der Regierungspartei Zimbabwe African National Union – Patriotic Front (ZANU-PF) befürwortete Verfassungsreform per Re-

ferendum war im Februar 2000 knapp gescheitert und eine entschädigungslose Enteignung daher rechtlich nicht möglich. Dennoch besetzten jugendliche Anhänger der ZANU-PF und Angehörige des Kriegsveteranenverbandes zahlreiche Farmen. Gegen diese von staatlicher Seite befürworteten Besetzungen klagte der weiße Farmer Mike Campbell. Seine Farm war im Jahr 2000 besetzt worden, obwohl die Regierung unter Robert Mugabe 1999 schriftlich auf ihr Vorkaufsrecht verzichtet hatte. Da Campbell auf dem Rechtsweg in Simbabwe keinen Erfolg hatte, wandte er sich an das SADC-Tribunal. Im Dezember 2007 ordnete es an, dass Regierungskräfte die Farm nicht betreten dürften, bis der Fall in Gänze angehört worden ist. Im November des folgenden Jahres sprach es Campbell und weiteren 77 weißen Farmern, die mit ihm geklagt hatten, das Recht auf ihr Land beziehungsweise auf eine Entschädigung der Regierung zu, falls sie es bereits verlassen hatten. Außerdem forderte das Tribunal Simbabwe auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Besitz-, Nutzungs- und Wohnrechte der Kläger zu schützen.⁴

Damit hatte eine von den Mitgliedstaaten der SADC geschaffene und über den nationalen Regierungen stehende Institution festgestellt, dass sich die Regierung eines Mitgliedstaates rechtswidrig verhalten hatte, und klare Handlungsanweisungen formuliert. Angesichts der hohen Ansprüche, wie sie von Mandela für die südafrikanische Außenpolitik formuliert worden waren, verwundert die Reaktion Südafrikas: Im August 2010 ließen die Staatschefs der SADC-Mitglieder, also auch Südafrikas Präsident Zuma, eine Diskussion über die Entscheidung des Tribunals von der Tagesordnung des SADC-Gipfels in Windhuk entfernen. Im gleichen Monat erklärten sie, das Tribunal sei bis auf Weiteres ausgesetzt. Im Mai 2011 beschlossen die Justizminister der SADC, das Moratorium um ein weiteres Jahr zu verlängern und keinen der auslaufenden Richterposten neu zu besetzen. Angesichts dessen ist kaum zu erwarten, dass die ursprünglich im kosmopolitischen Sinne überstaatliche Verrechtlichung in Form des Tribunals wiederbelebt wird. Die Campbells wurden im Juni 2008 und erneut im April 2009 auf ihrer Farm überfallen und misshandelt. Mike Campbell starb im April 2011, nach Angaben seiner Familie an den Folgen des zweiten Überfalls.

Wie der Umgang mit al-Bashir verdeutlicht auch dieser Fall die Spannung zwischen kosmopolitischen Normen und realpolitischem Pragmatismus in der südafrikanischen Außenpolitik: Das Land sieht sich mit ähnlichen Problemen wie Simbabwe konfrontiert. Auch knapp zwei Jahrzehnte nach den ersten demokratischen Wahlen wurde keine Lösung für die Wohlstandslücke zwischen Schwarzen und Weißen gefunden. Die Landreform schreitet nur langsam voran und gilt gemeinhin als wenig erfolgreich; bis 2010 wurden lediglich acht Prozent der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen schwarzen Farmern zugeteilt. Allein dies erzeugt innenpolitisches Konfliktpotenzial (Atuahene 2011). Eine Parteinahme für Simbabwes weiße Farmer hätte zu massiver interner Kritik geführt.

Realpolitik versus Kosmopolitismus

Ob Südafrikas Regierung noch ernsthaft kosmopolitische Ziele verfolgt, ist angesichts dieser ernüchternden Eindrücke fraglich. Man mag für die Mandela-Ära noch argumentieren, dass kosmopolitische Ziele aufgrund der Ablehnung durch andere afrikanische Staaten nicht verwirklicht werden konnten. Unter Mbeki und Zuma hat sich Südafrika allerdings von einer aktiven Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik weitgehend verabschiedet, um sie gegen eine antiwestliche Befreiungsrhetorik einzutauschen. In Einzelfällen sind einige Nachbarstaaten näher an kosmopolitischen Normen als die regionale Führungsmacht: Während Südafrika gegenüber Simbabwe auf „stille Diplomatie“ setzte, sprach Sambias damaliger Präsident Levy Mwanawasa davon, dass das Land „wie die Titanic“ sinke. Als das Qaddafi-Regime militärisch gegen die Zivilbevölkerung vorging, brach Botswana seine diplomatischen Beziehungen zu Libyen ab. Südafrika hingegen wandte sich in der AU selbst nach Qaddafis Flucht aus Tripolis noch dagegen, den libyschen Nationalen Übergangsrat als Regierung des Landes anzuerkennen. Im UN-Sicherheitsrat konnte sich Südafrika nicht einmal dazu durchringen, einer Resolution zuzustimmen, die dem syrischen Regime – bei fortgesetzter Gewalt gegen Zivilisten – Sanktionen androhte.

Von einer Wirtschaftspolitik im Interesse aller afrikanischen Staaten verabschiedete sich Südafrika schon während der Präsidentschaft Mandelas: Südafrikanische Unternehmen haben seit Mitte der 1990er Jahre mit massiver Unterstützung

⁴ Das Urteil ist online verfügbar: <www.saflii.org/sa/cases/SADCT/2008/2.pdf> (16.10.2011).

der Regierung insbesondere im südlichen Afrika rasch ganze Wirtschaftszweige (v.a. Einzelhandel und Dienstleistungen) übernommen. Kritik am südafrikanischen „Neokolonialismus“ ist nicht selten. Während Südafrikas Handelsüberschuss gegenüber den anderen Mitgliedern der SADC konstant bleibt, sind deren Unternehmen vom südafrikanischen Markt zwecks Sicherung südafrikanischer Arbeitsplätze oft ausgeschlossen. Auch bei bilateralen Freihandelsabkommen mit der EU übergeht Südafrika die Interessen seiner Nachbarn, die im Rahmen der Southern African Customs Union (SACU) direkt betroffen sind (Erdmann 2010: 215-218). All diese Entwicklungen zeigen, dass im Spannungsverhältnis vom Ideal der afrikanischen Solidarität und nationalen Interessen letztgenannte die außenpolitische Praxis vorgeben, während erstgenannte die außenpolitische Rhetorik prägen. Hierin liegt die „Schizophrenie“ der südafrikanischen Außenpolitik (Habib/Selinyane 2006: 182).

Auch die zunehmend populistische, teils rassistische Rhetorik einiger ANC-Politiker während der Kommunalwahlen im Mai 2011 stimmt pessimistisch. Die geplante massive Einschränkung der Pressefreiheit durch die „Information Protection Bill“ ist zumindest zurzeit in Revision; möglicherweise ist der zivilgesellschaftliche Druck stark genug, diese Einschränkung der Freiheitsrechte zu verhindern. Daneben verdeutlichen die xenophoben Ausschreitungen, dass kosmopolitische Normen für einen erheblichen Teil der südafrikanischen Bevölkerung im Kontext von Arbeitslosigkeit und Armut nicht maßgeblich sind. Allerdings zeigt der kreative Umgang mit Südafrikas kultureller und ethnischer Vielfalt in Form einer Teilerkennung traditionellen Rechts, unter Vorbehalt der Bill of Rights, kosmopolitische Ansätze. Hinzu kommt, dass Südafrikas Zivilgesellschaft über genügend Spielraum verfügt, um die Regierung an das moralische Erbe Mandelas zu erinnern. Nicht nur der Fall al-Bashir verdeutlicht dies. Tatsächlich mischen sich, für das südliche Afrika ungewöhnlich, Nichtregierungsorganisationen, herausragende Persönlichkeiten und Think-Tanks immer wieder aktiv in die Außenpolitik des Landes ein. So wird etwa die Zusammenarbeit der Zuma-Regierung mit dem autoritär herrschenden König von Swasiland vom Congress of South African Trade Unions (COSATU) scharf kritisiert.

Als Fazit bleibt eine beträchtliche Diskrepanz zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Aus dem kosmopolitischen Paradigma Mandelas, Süd-

afrika solle ein „Freund der Welt“ (Mandela 1993: 97) werden, ist realpolitischer Pragmatismus einer aufstrebenden, nichtwestlichen Macht geworden. Der Verbreitung kosmopolitischer Normen steht dieser Pragmatismus häufig entgegen.

Literatur

- Atuahene, Bernadette (2011), South Africa's Land Reform Crisis: Eliminating the Legacy of Apartheid, in: *Foreign Affairs*, 90, 4, 121-129.
- Beck, Ulrich (2004), *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bennett, Tom, und Bleazard, Janice (2009), The Re-invention of Customary Law: South African Courts as Constitutional Law-Makers, in: *Recht in Afrika*, 12, 1, 1-20.
- Erdmann, Gero (2007), *Südafrika: Afrikanischer Hegemon oder Zivilmacht?*, GIGA Focus Afrika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.
- Erdmann, Gero (2010), Verantwortung oder Interesse? Südafrikas Rolle in der Region, in: Werner Distler und Kristina Weissenbach (Hrsg.), *Konsolidierungsprojekt Südafrika: 15 Jahre Post-Apartheid*, Baden-Baden: Nomos, 207-226.
- Habermas, Jürgen (1998), *Die Postnationale Konstellation*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habib, Adam, und Selinyane, Nthakeng (2006), Constraining the Unconstrained: Civil Society and South Africa's Hegemonic Obligations in Africa, in: Walter Carlsnaes und Philipp Nel (Hrsg.), *In Full Flight: South African Foreign Policy after Apartheid*, Midrand: Institute for Global Dialogue, 178-194.
- Held, David (2010), *Cosmopolitanism – Ideals and Realities*, Cambridge: Polity Press.
- Höffe, Otfried (2009), Das Prinzip Subsidiarität: Eine neue Antwort des Staates auf die Zeiten der Globalisierung, in: *Merkur*, 63, 293-301.
- Christian Science Monitor* (2010), Sudan President Bashir, accused of war crimes, would be arrested in South Africa, says ANC, online: <www.csmonitor.com/World/Africa/Africa-Monitor/2010/0728/Sudan-President-Bashir-accused-of-war-crimes-would-be-arrested-in-South-Africa-says-ANC> (16.10.2011).
- Mail & Guardian* (2009), NGOs call on SA to cooperate with al-Bashir warrant, online: <<http://mg.co.za/printformat/single/2009-07-15-ngos-call-on-sa-to-cooperate-with-albashir-warrant/>> (16.10.2011).
- Mandela, Nelson (1993), South Africa's Future Foreign Policy, in: *Foreign Affairs*, 72, 5, 86-97.

■ Die Autoren

Johannes Plagemann und Sören Scholvin sind Doktoranden an der „Hamburg International Graduate School for the Study of Regional Powers“ und wissenschaftliche Mitarbeiter am GIGA.

E-Mail: <plagemann@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/plagemann>>.

E-Mail: <scholvin@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/scholvin>>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im Rahmen des europäischen Forschungsnetzwerks „Regional Powers Network“ (RPN) untersuchen Mitarbeiter des GIGA die Außenpolitik regionaler Führungsmächte wie Brasilien, Indien und Südafrika. Auf der Webseite <www.giga-hamburg.de/suedafrika> hat das GIGA Informationen zu Experten, Publikationen und Forschungsthemen bezüglich Südafrika zusammengestellt.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Erdmann, Gero (2007), *Südafrika: Afrikanischer Hegemon oder Zivilmacht?*, GIGA Focus Afrika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Erdmann, Gero (2010), Verantwortung oder Interesse? Südafrikas Rolle in der Region, in: Werner Distler und Kristina Weissenbach (Hrsg.), *Konsolidierungsprojekt Südafrika: 15 Jahre Post-Apartheid*, Baden-Baden: Nomos, 207-226.

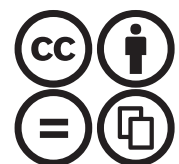
Flemes, Daniel (2009), Regional Power South Africa: Co-operative Hegemony Constrained by Historical Legacy, in: *Journal of Contemporary African Studies*, 27, 2, 153-178.

Jakobeit, Cord, Robert Kappel und Ulrich Mückenberger (2010), Zivilisierung der Weltordnung: Normbildung durch transnationale Netzwerke, in: *Leviathan*, 38, 3, 411-427.

Siebold, Thomas, und Brigitte Waldeck (2011), *Regionale Führungsmächte/Regional Powers*, Annotierte Online-Bibliographie, dok-line GLOBAL, 1, 10. Mai, online: <www.giga-hamburg.de/dok-line>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg



IMPRESSUM